

reseñas educativas una revista de reseñas de libros



Brunner, José Joaquín, Elacqua, Gregory, Tillet, Anthony, Bonnefoy, Javiera, Gonzalez, Soledad, Pacheco, Paula, y Salazar, Felipe (2005).
Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile. Viña del Mar (Chile): Universidad Adolfo Ibáñez.

222 pp.
ISBN: 956-7326-07-X.

Reseñado por Gabriela Silvestre
University of Pittsburgh

Mayo 16, 2006



El libro *Guiar el mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile* (Brunner et al., 2005), es un informe sobre el estado y los desafíos que la educación superior chilena encuentra a principios del tercer milenio. Esta obra constituye un aporte significativo no solo para el conocimiento de las características y problemas que enfrenta la educación superior en Chile, sino también para el conocimiento de las dinámicas globales que contextualizan a la misma.

La obra de Joaquín Brunner ha sido fundacional para los estudios sobre los sistemas de educación superior en América Latina y para el campo de los estudios de educación superior a escala internacional y comparada. Este libro muestra un perfil más informativo y un discurso menos crítico sobre la educación chilena que obras anteriores de Brunner (Brunner, 1981, 1988, 2000; Brunner, Curard, & Cox, 1992).

El libro está dividido en las siguientes partes: Introducción, Parte I: Tendencias Internacionales; Parte II: Resultados Comparativos; Parte III: Mercados y Políticas; Parte IV: Bases para una Nueva Política (Brunner et al., 2005).

Uno de los aportes más atractivos de este trabajo es el marco teórico-conceptual que los autores utilizan para el estudio de la educación superior en Chile. El uso de conceptos como “mercadización” de la educación superior o de “mercado de la educación superior” en vez de nociones como las de privatización del sistema de educación superior, constituye un original aporte teórico para el análisis de este subsector educativo; no solo en Chile sino en otros países latinoamericanos.

La hipótesis central del libro aparece articulada en la parte III de la obra: La educación superior chilena se estructura y comporta, y debe por ende ser analizada, como un mercado, particularmente en torno a las dinámicas de segmentación regional, crecimiento institucional e intensa competencia por alumnos,

recursos y prestigio, y a los efectos que sobre dichas dinámicas, producen las políticas gubernamentales. (p. 119)

Esta hipótesis y su exploración constituyen la más crucial contribución de este trabajo. Los autores explican su intención de superar la dicotomía en el análisis entre sistema público versus sistema privatizado que dominó en años anteriores las discusiones y debates sobre la educación superior en este país.

Sin embargo, Brunner y sus colaboradores definen al mercado de educación superior con un alcance restrictivo, ya que proyectan a esta noción las maneras, dinámicas y factores en que funcionan otro tipo de mercados. Sería interesante en este análisis, definirlo como un mercado “especial” o un “cuasi-mercado”. Esto aparece sugerido a través de la caracterización que los autores brindan en la noción de las diferentes regiones institucionales de la educación superior chilena como “mercados segmentados” en términos “geográficos” y “jerárquicos” (según el número de alumnos “top” o “super-top” que ingresan a los mismos). En otras palabras, sobre las dinámicas de oferta y demanda del mercado de educación superior operan una multitud de factores que no solo pueden explicarse desde una perspectiva economicista, la cual aparece privilegiada en este análisis; como por ejemplo, en el impacto que la intervención del estado tiene sobre ellas.

Entre los más elocuentes aciertos del libro podemos destacar la importancia que se brinda a las tendencias globales de los sistemas de educación superior a nivel internacional, en el contexto de un enfoque de la educación comparada. El esfuerzo y éxito en la articulación de las problemáticas globales que afectan la educación superior en general y la evolución particular de la misma en este país, sitúan el análisis presentado en este libro en un lugar privilegiado.

La primera parte, especialmente la introducción, ofrece una detallada caracterización de los aspectos más típicos de los sistemas de educación superior a escala global. Los autores utilizan esta contextualización como hilo de Ariadna para describir y problematizar el laberinto de los sistemas de educación superior en América Latina, especificando las particularidades de Chile. Cabe destacar que las referencias a otros sistemas de educación superior son sumamente ilustrativos y elocuentes debido a que están fundadas en un enfoque comparativo.

Sin embargo, las tablas con datos no hacen explícita la base para diferenciar las categorías usadas en la Parte I. Cuando presentan datos agregados tampoco explican la procedencia de los mismos, ni los acompañan con una breve explicación o referencia (ver Cuadro 2, p. 31; Grafico 1, p. 29). Esto se hace más crítico en algunos cuadros, como por ejemplo el cuadro “Países Seleccionados: Producción de Conocimiento Avanzado, 2000” (p. 43). Este podría ser acompañado de una explicación o síntesis, dada la importancia de los datos que se presentan en él. Desafortunadamente, el cuadro se muestra desarticulado y aislado del resto del texto en esta sección, lo cual podría haberse evitado con una explicación adjunta más descriptiva. En la misma sección hay esquemas muy ricos y acompañados por breves explicaciones, como el focalizado en “diversificación de los costos” y “fin de la gratuidad” (p. 47). Dado que el cuadro este centrado en Chile, contribuye a la riqueza y contribución de esta obra.

Es muy instrumental y explicativa la importancia que los autores otorgan a dos cuestiones: “masificación de la matrícula y diferenciación de los sistemas” (pp.22-29) y a sus relaciones con los sistemas de calidad (p. 32).

Si bien en la primera parte los autores no explicitan la noción de mercado de educación superior, queda clara la crítica importancia que brindan a los intereses privados en

la educación superior en Chile con la incorporación de agencias privadas de acreditación en procesos de aprobación de la legislación pertinente (p. 35).

Los autores analizan los modelos de administración de las instituciones de educación superior en América Latina, criticando como

...durante los últimos años los desplazamientos mas importantes se estarían produciendo desde los modelos colegial y burocrático hacia los modelos gerencial y emprendedor, lo cual se explica por la presión que sobre las instituciones ejercen las nuevas demandas y la necesidad de adaptarse continuamente a su entorno cambiante (p. 55).

Los autores señalan que esto se debe a la adopción en educación superior de mecanismos de *management* gerenciales y/o más vinculados a negocios (p.55). Brunner et al. explican con eficaz precisión cómo el avance de este tipo de prácticas y cultura afecta a las instituciones universitarias tradicionales. Desafortunadamente, el libro no proporciona más ejemplos de los países o culturas universitarias afectadas por la invasión global de este modelo a escala internacional.

A manera de conclusión de la primera parte, los autores indican que “estamos ante un cambio de gran magnitud” (p. 56). Pero en este análisis, los autores no cuestionan en profundidad las dinámicas de globalización que operan como talón de fondo de estos procesos. Al mismo tiempo, los autores critican la importancia de la mercadización de los sistemas de educación superior.

La incorporación de esta noción de “mercadización” permite a los autores criticar el desplazamiento del centro dinámico de la relación estado-corporación-mercado a este último (p. 57). Siguiendo el modelo de Clark, los autores usan el mismo esquema para caracterizar cómo las instituciones en América Latina se identifican hasta los 90s con un modelo en el cual cada institución gozaba de autonomía y preeminencia. Es interesante notar que los autores mencionan la preeminencia del discurso neo-liberal, la masificación de la educación superior, el aumento de proveedores privados de la misma y el “retraimiento del estado desde la esfera de la previsión y administración directa de los servicios de la educación superior e I y D [Investigación y Desarrollo]” (p.58).

En la parte II titulada: “Resultados Comparativos” se efectúa un análisis en dos niveles interdependientes. Se estudian las tendencias internacionales para “identificar estándares y puntos de referencia que permitan evaluar el desempeño de dichos sistemas [de educación superior]” y al mismo tiempo se analizan las particularidades desde un enfoque comparativo de la educación superior chilena (p. 65). Cabe destacar que en esta sección, Brunner et al. señalan las contradicciones del sistema de educación superior chileno, al compararlo con otros países. En esta perspectiva metodológica es donde los autores utilizan los datos de países posicionados en similares situaciones a las de Chile. La misma es sumamente rica para indicar los alcances, limitaciones y problemáticas de la educación superior chilena. Se identifican algunas cuestiones cruciales en el caso de Chile, como por ejemplo, las tensiones entre la carencia de fuertes inversiones publicas, el crecimiento de determinado tipo de instituciones (en este caso privadas). Los autores proponen el desarrollo de las comparaciones en base a siete dimensiones que incluyen diferentes variables. Si bien el recurso de la comparación procura un interesante beneficio analítico a este libro, existen tensiones en relación al intento de demostrar la necesidad de desarrollar más intensamente el capital humano en Chile. Este intento aparece subrayado con intensidad a lo largo de las diferentes subsecciones de la segunda parte que puede llegar a resultar redundante para el lector.

La primera dimensión describe el contexto de las instituciones de educación superior: las estructuras institucionales, los avances hacia la sociedad del conocimiento, las inversiones públicas y privadas en I y D, la competitividad de los países y la dotación de capital humano (p. 66). Es de destacar el interés de los autores por enfocar la cuestión de la formación de capital humano, ya que este tema se revisita en la cuarta dimensión sobre la “efectividad de los sistemas” (p. 67). En la primera dimensión, se analiza una de los principales temas de esta obra, ya que se vinculan las oportunidades de acceso a la educación superior en el caso chileno con la construcción del capital humano de los países. En Chile, Brunner et al. explican que:

en el caso de países en desarrollo, que incluye a Chile, se calcula que un año adicional de escolarización en la población adulta habría contribuido durante el período 1980-1990, a un aumento de medio punto porcentual en la tasa promedio de crecimiento respecto a la década anterior (p.74).

Una de las cuestiones centrales de la segunda parte del libro es el problema del capital humano, como resultado del limitado desarrollo de la educación secundaria en la población adulta en Chile. Los autores señalan en la dimensión del acceso que “las tasas de ingreso a la enseñanza superior son un indicador del volumen del capital humano avanzado que esta formándose en un país. Muestran el grado en que una población esta adquiriendo destrezas y conocimientos superiores” (p.75). En este análisis se destaca que no existe una conexión de los tramos de la educación secundaria con la universitaria, pero sí con la educación vocacional. Los autores explican que Chile demuestra un capital humano rezagado en relación a otros países. En contrapartida, se brindan los siguientes datos: “En Chile dos de cada tres jóvenes en la edad típica de graduación de la enseñanza secundaria completan sus estudios en este nivel, cifra que alcanza a un 81% en el promedio de los países de la OCDE” (p.76).

Siguiendo este camino de análisis, los autores recuperan la caracterización que el Banco Mundial hace de Chile en cuanto a su posición internacional y a su capital humano, situando a Chile “en un estado intermedio, con un desempeño relativamente alto en dos de estos factores—régimen de incentivos económicos y de infraestructura de información—y de un desequilibrio mas bajo en los otros dos, educación e innovación” (p. 77). Sin embargo, los autores no identifican otras fuentes de datos en base a las cuales se sustentaría esta aseveración. La única fuente de datos que los autores han seleccionado es la del Banco Mundial (p. 71). Esta es sumamente rica en cuanto a la información que provee. No obstante, sería interesante que la misma fuera contrastada con datos de procedencia nacional en el caso de Chile.

Otro de los más elocuentes datos acerca de la educación superior de Chile en comparación con otros países, es la inversión que este país efectúa en relación a su PBI. Chile invierte 11.8% de su PBI (p. 72). Esto lo ubica por encima de otros países de Latinoamérica—como Argentina, que invierte el 9% del PBI en educación superior—que históricamente ofrecieron un grado de inversión mayor en la educación superior.

Una de las mas notables contribuciones de esta obra es la revisión, elaboración y análisis de distintas fuentes y datos estadísticos sobre la educación Chilena (Partes II y III) y el detalle pormenorizado que se brinda de ellos. Sin embargo, en algunas secciones los datos se han recolectado desde diferentes bases de datos y los autores no especifican como en ellas se elaboraron los números que se muestran. Esto quizás menoscaba la integridad metodológica del informe. En el cuadro titulado: “Países seleccionados: formación del capital humano más avanzado” (p. 41) se utilizan datos agregados de distintas fuentes

estadísticas. Este gráfico no identifica la cantidad de población en número de habitantes para poder establecer la correlación entre ésta y el número de doctorados conferidos en cada país.

Cabe destacarse que hay otros cuadros, como por ejemplo el que refleja las tendencias en cuanto a fuentes de financiamiento en los que se refleja la diversidad de costos y el “fin de la gratuidad” (p. 47) en el que el cuadro enriquece el análisis y suma poder explicativo a la sección correspondiente. Más aún, este cuadro se centra en el caso de Chile, lo cual beneficia el análisis de la educación superior no sólo de Chile sino desde un enfoque comparado.

Los autores definen la sección III del libro como el “núcleo” del informe”. En él y a través de la noción de Mercado, los autores explican que “durante los últimos 20 años nuestro sistema se ha vuelto más competitivo, privatizado, segmentado, y conducido por el Mercado. Estos rasgos singularizan al sistema chileno...” (p. 119).

Los autores caracterizan al mercado de educación superior Chileno como segmentado en “cinco mercados de base territorial: el Mercado Norte (Regiones I a IV), el Mercado Litoral (Región V), el Mercado Centro-Sur (Regiones VI a VIII), el Mercado Austral (Regiones IX a XII) y el Mercado Metropolitano” (p. 119). Los autores analizan cada uno de estos mercados de manera exhaustiva en sus detalles de conformación institucional, por ejemplo, los tipos de instituciones públicas, privadas, etc.; en la competencia “segmentada por nivel y tipo de institución, según su localización geográfica, tradiciones y prestigio, y por el efecto de las intervenciones y regulaciones públicas” (p. 125), y la segmentación a la que contribuyen a escala nacional (p. 119). La segmentación del Mercado de educación superior obedece a diversos motivos:

[E]l prestigio de cada una de las instituciones que compiten en cada uno de sus segmentos...el alcance geográfico de los mercados...el tamaño de las instituciones que condiciona su rasgo operacional y las opciones estratégicas disponibles para cada una de ellas... [y] la cobertura o complejidad docente de las instituciones (pp.126-127).

Los autores señalan que se necesita agregar un actor de fundamental importancia a las dinámicas del mercado: las políticas gubernamentales, que se expresan a través de “intervenciones, regulaciones públicas y la asignación de subsidios a la oferta y la demanda” (p. 120).

Brunner et al. caracterizan en cada región la composición heterogénea de las instituciones de educación superior. Pero, en este marco, indican la importancia de la preeminencia del polo de la educación superior privada en el caso de Chile y de otras partes del mundo. Como consecuencia, el sistema de educación superior, ha dejado de “funcionar como una parte del sector público sujeta a la conducción y administración del gobierno y se asemeja[n] más a un Mercado donde las instituciones compiten para ofrecer el servicio educacional” (p.121).

Los autores caracterizan la existencia de 3 focos de políticas públicas: a) financiamiento de la demanda para promover la equidad del acceso y la movilidad social; b) subsidio e incentivo de la oferta mediante la asignación de recursos públicos a las instituciones con el fin de alcanzar los objetivos prioritarios del desarrollo nacional o regional; y c) la regulación del Mercado para asegurar su transparencia, y adecuado control de la calidad (p.181).

El más importante logro analítico de esta obra es la identificación de la cuestión de la igualdad de oportunidades y de equidad en el acceso a la educación superior como uno de las constantes limitaciones del sistema en Chile. No obstante, esta cuestión crucial aparece tratada con diferente grado de intensidad y de profundidad a través del libro. Los autores

destacan que se ha producido un mejoramiento de la equidad en el acceso a partir de la combinación de políticas públicas sumadas a las políticas del Mercado, “de un índice de desigualdad de 9.13 en 1990 a un índice de 5.08 en 2003” (p.183).

La parte IV se titular “Bases para una nueva política”. Como eficaz corolario del análisis efectuado en las partes (secciones) anteriores del libro, Brunner et al. explican que [A] la luz del análisis y las conclusiones proporcionadas ... se vuelve evidente la necesidad de diseñar e implementar una nueva política de educación superior que aprovechando las fuerzas del Mercado, al mismo tiempo que las oriente en dirección de los fines públicos y corrija las limitaciones que hasta aquí han mostrado las intervenciones gubernamentales (p. 211).

La propuesta de la necesidad de una nueva política, que logre articular las fuerzas del Mercado con las de políticas públicas, representa un aporte teórico del libro ya que supera la dicotomía “educación superior privada vs. educación superior pública”. Brunner et al. reconocen la existencia de un fuerte establecido mercado de educación superior. En este contexto indican:

La pregunta clave es como la acción gubernamental puede crear las condiciones necesarias para que este mercado sirva a los fines públicos en la próxima fase del desarrollo del país (p. 212).

En esta nueva encrucijada entre políticas públicas y políticas de educación superior los autores identifican que los desafíos se sitúan en lograr “una mayor equidad en el acceso a la educación superior a lo largo de la vida de las personas”; “responder a los desafíos de la sociedad del conocimiento”; y “mejorar la transparencia, calidad y flexibilidad del sistema” (p. 213). En este marco, Brunner y sus colaboradores proponen como una solución, mejorar el modelo de financiamiento de la educación superior, señalando como el sistema de becas imperante es “discriminatorio”.

Este libro constituye una obra de clave para el estudio de la educación superior chilena en particular y de las tendencias en los sistemas de educación superior a escala global, en general. Sus aportes teóricos—la noción de mercado de educación superior—y el diagnóstico sobre la necesidad de construir nuevas políticas centradas en la equidad de acceso y de distribución de los beneficios de la educación superior en Chile, se sitúan entre los logros más enriquecedores de este análisis. Esta perspectiva vincula al libro con estudios de políticas sociales y públicas. El pormenorizado estudio que se presenta sobre la educación superior chilena como mercado, constituye un aporte original que abre puertas para otros estudios sobre otros sistemas de educación superior en América Latina. Las referencias, bibliografía utilizada y bases de datos consultadas, ponen este informe en un lugar privilegiado en cuanto a su seriedad y profundidad.

Referencias

- Brunner, J. (1981). *Concepciones de universidad y grupos intelectuales durante el proceso de reforma de la Universidad Católica de Chile, 1967-1973-Documento de Trabajo*. Santiago de Chile: Flacso.
- Brunner, J. (1988). *Cultura y educación en el horizonte del año 2000*. Santiago de Chile: Flacso.
- Brunner, J., Curard, H., & Cox, C. (1992). *Estado, mercado y conocimiento : políticas y resultados en la educación superior chilena, 1960-1990*. Santiago de Chile: Flacso.
- Brunner, J. (2000). *América Latina, políticas de educación superior durante los años noventa : dinámicas y efectos*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

Sobre los autores del libro:

José Joaquín Brunner es profesor y director de investigación de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez. Integra el Consejo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO y del Consejo Asesor de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España. Fue Ministro Secretario General del Gobierno de Chile. El año 2004 recibió el Premio Kneller de la International and Comparative Education Society.

Gregorio Elacqua es profesor e investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez. Ha sido consultor de organismos públicos e internacionales en temas de políticas educativas. Su investigación actual se ocupa de temas relacionados con la privatización educacional.

Anthony Tillet trabaja como consultor en Chile. Se ha desempeñado en empresas privadas, agencias de desarrollo y universidades de Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos y México.

Javiera Bonnefoy es socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Forma parte de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez.

Soledad Gonzáles es socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña desde 2004 como investigadora del equipo de políticas educacionales de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez.

Paula Pacheco es socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Integra el equipo de políticas educacionales de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez. Es coautora del informe *Educación Preescolar: Estrategia Bicentenario*.

Felipe Salazar es economista de la Universidad de Chile e investigador del equipo de políticas educacionales del equipo de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez.

Sobre la autora de la reseña:

Gabriela Silvestre es candidata a PhD. en Social and Comparative Analysis of Education (School of Education, University of Pittsburgh). Fue becaria de Fulbright cuando realizó sus estudios de maestría. Su disertación analiza la implementación de políticas de reforma universitaria en dos universidades de Argentina.

Reseñas Educativas/ Education Review publica reseñas de libros sobre educación de publicación reciente, cubriendo tanto trabajos académicos como prácticas educativas.

Reseñas Educativas/ Education Review en español es un servicio ofrecido, gratuitamente por el Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ). Todas las informaciones son evaluadas por los editores:

Editor para Español y Portugués

Gustavo E. Fischman
Arizona State University

y

Laboratorio de Políticas Públicas (UERJ)

Editor General (inglês)

Gene V Glass
Arizona State University

Editora de Reseñas Breves (inglês)

Kate Corby

Michigan State University

Las reseñas son archivadas y su publicación es divulgada por medio de una listserv (EDREV).
Reseñas Educativas es firmante de la Budapest Open Access Initiative.

